

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

A törvényes bíróhoz való jog és az ügyelosztási rend kapcsolat

- Problémafelvetés és kodifikációs javaslat -

Szerző:

dr. Varga Zoltán

közigazgatási és munkaügyi bíró

Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

Kézirat lezárása: Szombathely, 2018. március 26.

I. Bevezetés

Tanulmányom témáját a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) hatálybalépése és a közigazgatási és munkaügyi bíróságokra vonatkozó ügyelosztási rendek elkészítése kapcsán felmerült bizonyos anomáliák ihlették.

A Kp. 13. § (3) bekezdése létrehozta az ún. kiemelt illetékességű közigazgatási és munkaügyi bíróságokat, amelyek a közigazgatási perek kb. 90 %-át intézik 2018. január 1. napjától kezdődően.

A Kp. 13. § (4) bekezdése szerinti ügyekben (társadalombiztosítási, szociális vagy gyermekvédelmi ellátással, illetve az állami foglalkoztatási szerv által nyújtott ellátással vagy támogatással kapcsolatos perek) azonban a felperes lakóhelye (székhelye), ennek hiányában a közigazgatási szerv székhelye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróságok járnak el.

A Kp. 13. § (9) bekezdése szerinti közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perekben pedig a munkavégzés helye (vagy a természetes személy felperes lakóhelye) szerinti közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el.

A Kp. 13. § (4) és (9) bekezdése szerinti perekben tehát minden közigazgatási és munkaügyi bíróság illetékessége megmarad. A társadalombiztosítási ellátással kapcsolatos pereket és a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos pereket 2018. január 1. napjáig a munkaügyi ügyszakos bírák tárgyalták, függetlenül attól, hogy a társadalombiztosítással kapcsolatos perek a „rég” Pp.-ben a XX. fejezet „közigazgatási perek” alatt voltak szabályozva.

2018. január 1-jére vonatkozóan a fentiek alapján kiemelkedő jelentősége van annak, hogy az adott közigazgatási és munkaügyi bíróságon milyen ügyelosztási rend szerint tevékenykednek a közigazgatási és munkaügyi bírák. Felmerül a kérdés, hogy azokat a munkajogi karakterű ügyeket, melyek 2018. január 1. napjától kezdődően közigazgatási ügyeknek minősülnek továbbra is a munkaügyi ügyszakos bírók tárgyalják, vagy - mivel a Kp. szerint kell eljárni - közigazgatási ügyszakos bírák intézzék. Milyen elvek mentén alakítsa ki az adott bíróság elnöke az ügyelosztási

rendet annak érdekében, hogy a peres felek megfelelő képzettséggel, végzettséggel, bírói gyakorlattal rendelkező bíróhoz kerüljenek? Ez pedig felveti a törvényes bíróhoz való jog problematikáját is.

II. Problémafelvetés

A közelmúltban felmerült egy konkrét eset, amely a jelenlegi szabályozás alapján az ügyelosztási rend anomáliáit jól mutatja.

A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság elnöke rendhagyó módon a végleges ügyelosztási rendet megelőzően két ügyelosztási rend tervezetet is készített akként, hogy azt előzetesen a 6/2015. (XI. 30.) OBH utasítás 114. § (2) bekezdése szerint az érintett bírakkal előzetesen egyeztetette volna. Az ügyelosztási rend tervezetről az érintett bírák nem is értesültek volna, ha a közigazgatási és munkaügyi bíróság bírái közül az egyik bíró nem lett volna tagja a törvényszék polgári-közigazgatás-munkaügyi kollégiumának. A kollégiumnak, mint ahogyan a bírói tanácsnak is a véglegesített ügyelosztási rendet előzetesen a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) 9. § (1) bekezdése alapján véleményezni kell. A kollégiumi ülést megelőzően, miután a bírák tudomást szereztek a tervezetről, a kollégium felé észrevétel készült. A polgári-közigazgatási-munkaügyi kollégium részben figyelembe vette az észrevételben írtakat. Ezt követően a közigazgatási és munkaügyi bíróság elnöke a kollégiumi véleményben írtakat is felülbírálván, azt csak részben építette be az ügyelosztási rendbe.

1. Az első ügyelosztási rend tervezet

A közigazgatási és munkaügyi bíróság két munkaügyi és két közigazgatási ügyet tárgyaló bírái között az első ügyelosztási rendben mindkét munkaügyi bírónál az „intézett ügycsoport”-ban a munkaügyi ügyszakon belüli munkaügyi peres és nemperes ügyek, valamint a közigazgatási ügyszakhoz tartozó közszolgálati jogviták tartoztak, míg a két közigazgatási ügyeket tárgyaló bírónál a közigazgatási és munkaügyi bíróság elnökénél az ügyszakon belüli közigazgatási peres és nemperes ügyek, ideértve a társadalombiztosítási, szociális vagy gyermekvédelmi ellátással, illetve az állami foglalkoztatási

szerv által nyújtott ellátással vagy támogatással kapcsolatos pereket és a közsolgálati jogvitákat is, másodlagosan a munkaügyi ügyszakon belüli peres ügyek kerültek feltüntetésre. A másik - munkajogi szakjogászai képesítéssel is rendelkező - közigazgatási bíró viszont a közsolgálati jogvitákat nem tárgyalhatja annak ellenére, hogy e jogviták anyagi jogi alapját munkajogi jogszabályok jelentik.

Látható tehát, hogy a két munkaügyi bíró kizárásra került a társadalombiztosági perek intézett csoportjából, jöllehet a mindenkori két munkaügyi bíró tárgyalta folyamatosan ezeket az ügyeket. Így a közigazgatási és munkaügyi bíróság 2013. január 1-jei megalakulásától kezdődően folyamatosan, illetve ezt megelőzően a munkaügyi bíróság fennállása alatt, sőt - amikor az 1992. évi LXVIII. törvény 30. § (1) bekezdése alapján 1993. január 1-jétől a munkaügyi bíróságok hatásköréből e pertípus kikerült és a városi bíróságok tárgyalták egészen 2000 február végéig, kirendeléssel a munkaügyi bírák tárgyalták akkor is folyamatosan e pereket. Vagyis e perek ugyan mindig a Pp. XX. fejezetében a közigazgatási perek eljárási szabályai alá tartoztak, de e pertípust a munkaügyi bírák tárgyalták.

E szakmai folytonosságot szakította meg a fenti ügyelosztási rend tervezet, majd később a végleges ügyelosztási rend is.

2. A második ügyelosztási rend tervezet

A második ügyelosztási rend tervezet szerint a két munkaügyi bíró továbbra sem tárgyalhatja az intézett ügycsoporton belül a társadalombiztosági ügyeket, de az egyik, leghosszabb gyakorlattal rendelkező munkaügyi bíró emellett még az első számú ügyelosztási rend tervezetben írtaktól eltérően most már a közsolgálati jogvitákat sem tárgyalhatja. A közsolgálati jogvitákat csak a másik munkaügyi bíró tárgyalhatja ezen tervezet szerint, illetve a közigazgatási és munkaügyi bíróság elnöke. A közigazgatási és munkaügyi bíróság elnöke továbbra is a társadalombiztosági pereket tárgyalhatja az intézett ügycsoporton belül a másik közigazgatási ügyszakos bíróval együtt. Ebben az ügyelosztási rend tervezetben már a „K” tanács tagjai is felsorolásra kerültek, ahol bár az előbb említettek szerint a közigazgatási és munkaügyi bíróság elnökén kívüli másik közigazgatási bíró egyesbíróként közsolgálati jogvitákat nem tárgyalhat, de tanácsban már ilyen ügyekben eljárhat (az ügyelosztási rend tervezet belső koherencia zavara nyilvánul ekként meg).

3. A végleges ügyelosztási rend

A véglegesített ügyelosztási rend alapján a két munkaügyi bíró a munkaügyi peres és nemperes ügyeken kívül a közszerületi jogvitákat is tárgyalhatja az intézett ügycsoporton belül, de a társadalombiztosítási ügyeket továbbra sem tárgyalhatja. Ezen ügyeket a két közigazgatási bíró tárgyalhatja azzal, hogy a közszerületi jogvitákat a másik közigazgatási bíró, aki - hangsúlyozom munkajogi szakjogászai képzéssel is rendelkezik - továbbra sem tárgyalhatja mint egyesbíró. A „K”-s tanácsban viszont ezt a pertípust is tárgyalhatja. Az egyesbíróként közszerületi ügyeket tárgyaló munkaügyi bíró viszont nem lehet a „K”-s tanács tagja, ahová szintén kerülhetnek ilyen perek.

Mindez a közigazgatási és munkaügyi bíróság elnök egyszemélyi döntése, objektíválható, ésszerű magyarázat és indok nélküli. A közigazgatási és munkaügyi bíróság munkaügyi és a megmaradt közigazgatási ügyek együttese két bírói referádánál több bírói létszámot nem igényel. Az optimális és ésszerű bírói létszámhoz képest ésszerűtlenül és indok nélkül került elvételre olyan pertípus a munkaügyi ügyszakos bíraktól, amelyeket korábban évtizedeken belül megfelelő szakmaisággal tárgyaltak. Nem arról van tehát szó, hogy a nagy ügymennyiségben belül kellett megosztani a bírák között az egyes intézendő pertípusokat. Egyébként ez utóbbi esetben is kérdésként vetődik fel, hogy egy személyben, ráadásul saját magának kedvezően a közigazgatási és munkaügyi bíróság elnöke ilyen ügyelosztási rendet készíthet-e? Természetesen felmerül az is a későbbiekben kifejtendők szerint, hogy a jelenlegi szabályozás nyújt-e lehetőséget arra, hogy az igazgatási vezetés az ilyen intézkedést felülbírálja, felülbírállhatja-e?!

Országos szinten is egyedülálló ez a fajta, ügyelosztási renddel kapcsolatos bírósági elnöki intézkedés.

Miután a fenti eset konkrétan megtörtént, így különösen nyomatékos annak felvetése, hogy vannak-e fékek, amelyek az ilyen intézkedésnek gátat szabnak, ezért is szükséges ezt megvizsgálni, mindezen elgondolkozni és megoldási javaslatokat, értelmezéseket adni a jelen szabályozás fényében.

III. A törvényes bíróhoz való jog és az ügyelosztási rend: elmélet és gyakorlat

1. A törvényes bíróhoz való jog és az ügyelosztási rend megjelenése a jogszabályokban

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

A Bszi. 8. § alapján senki sem vonható el törvényes bírójától. A Bszi. alapján a törvényes bíró az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bíró. A Bszi. 9. § alapján az ügyelosztási rendet - a bírói tanács és a kollégiumok véleményének ismeretében - a bíróság elnöke határozza meg, legkésőbb a tárgyévvel megelőző év december 10. napjáig. Az ügyelosztási rend a tárgyévben szolgálati érdekből vagy a bíróság működését érintő fontos okból módosítható. Ha a bírót a bíróságra az ügyelosztási rend meghatározását követően rendelik ki, az ügyelosztási rendet ennek megfelelően ki kell egészíteni.

Az ügyelosztási rend tartalmazza, hogy az adott bíróságon milyen összetételű és számú tanácsok működnek, a bírák, a tanácsok - ideértve a kirendeléssel foglalkoztatott bírákat is - és a törvényben meghatározott ügyben az egyesbíró hatáskörében eljáró bírósági titkárok melyik ügycsoportba tartozó ügyeket intézik, akadályoztatásuk esetén ki jár el helyettük, az ügyek elosztására melyik bírósági vezető jogosult, továbbá, hogy az ügyek elosztása milyen módon történik. Az ügyelosztási rend a tárgyalási tevékenységet folytató bírósági vezetők által tárgyalt ügyek körét és az ezekre vonatkozó elosztási módot is magában foglalja. Az ügyelosztási rend rögzíti mely tanácsok, bírák járnak el polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti kiemelt jelentőségű perekben, továbbá a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) szerinti kiemelt jelentőségű ügyekben. Az ügyelosztási rend kialakítása során figyelembe kell venni az ügyek jelentőségét, munkaigényességét - különös tekintettel a kiemelt jelentőségű ügyekre -, az ügyérkezés statisztikai

adatait, emellett törekedni kell az arányos munkateher megvalósítására is.

Az ügyelosztási rendet és annak módosítását, kiegészítését az érintettekkel haladéktalanul ismertetni kell és a bíróságon, a felek által is hozzáférhető helyen ki kell függeszteni, továbbá a bíróságok központi internetes honlapján (a továbbiakban: központi honlap), valamint - ha a bíróság azzal rendelkezik - az érintett bíróság honlapján közzé kell tenni. Az ügyelosztási rendtől az eljárási törvényekben szabályozott esetekben, továbbá igazgatási úton a bíróság működését érintő fontos okból lehet eltérni.

A bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet (Büsz.) 31. §-a meghatározza az ügyelosztási renden belül alkalmazható ügyelosztási módszereket. E módszerek az alábbiak: a páros-páratlan ügyszámok, a meghatározott számcsoportok, az alperes (kötelezett stb.), illetve a vádlott (eljárás alá vont személy stb.) nevének kezdőbetűje, a bíróság illetékességi területének felosztása a bírák között (városok, kerületek, egyéb települések stb. szerint), egyhetes, kéthetes vagy havonkénti megoszlásban valamennyi érkezett ügy egy tanácsra (bíróra) történő kiosztása, az ügyszakonkénti, ügycsoportonkénti, az ügy tárgya szerinti szakosodás, a bírói gyakorlat időtartama, számítógépes program segítségével történő automatikus ügyelosztás, vagy több ügyelosztási módszer együttesen.

A bíróságok igazgatásáról rendelkező szabályzatról szóló 6/2015. (XI. 30.) OBH utasítás 114-119. §-ai rendelkeznek az ügyelosztási rendről. Eszerint az ügyelosztási rendnek tartalmaznia kell, hogy a bírák, a bírósági titkárok, bírósági ügyintézők mely ügyekben járhatnak el (ügybeosztás), és hogy az ügyek kiosztására milyen szabályok szem előtt tartásával kerül sor (ügykiosztás). A törvényszék illetékességi területéhez tartozó járásbírói, közigazgatási és munkaügyi bírósági elnök a tárgyévvel megelőző év november 10. napjáig ügyelosztási rend tervezetet készít, melyet a törvényszék elnökének megküld. A járásbírói, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróság elnöke az ügyelosztási rend tervezetét a megküldését megelőzően az érintett bírákkal egyeztet. A járásbírói, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróság elnökét a bírák véleménye az ügyelosztási rend tervezet kialakításánál nem köti. A törvényszék elnöke a járásbírói, illetve a

közigazgatási és munkaügyi bírósági ügyelosztási rend tervezetét a tárgyévet megelőző év november 15. napjáig véleményezésre az ügyszak szerint érintett kollégiumnak megküldi. A kollégiumvezető az általa készített ügyelosztási rend tervezetét a tárgyévet megelőző év november 15. napjáig a kollégiumnak véleményezésre, egyúttal az ítélőtábla, illetve a törvényszék elnökének tájékoztatásul megküldi. A kollégiumi véleményeket a kollégiumvezető a tárgyévet megelőző év november 25. napjáig a törvényszék, illetve az ítélőtábla elnökének megküldi, aki azokat az ügyelosztási rend tervezetekkel együtt a bírói tanács részére véleményezésre haladéktalanul továbbítja. Az ítélőtábla, illetve a törvényszék elnöke az ügyelosztási rend tervezeteket a kollégiummal és a bírói tanáccsal párhuzamosan is véleményeztetheti. Az ügyelosztási rend tervezetekhez beérkezett véleményekről a törvényszék elnöke a tárgyévet megelőző év december 5. napjáig tájékoztatja a járásbíróság, illetve a közigazgatási és munkaügyi bíróság elnökét. Az ítélőtábla, a törvényszék, a járásbíróság, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróság elnöke a kollégiumi, illetve a bírói tanácsi vélemények ismeretében határozza meg a bíróság tárgyévre vonatkozó ügyelosztási rendjét. Az ügyelosztási rend meghatározása során az adott bíróság elnökének az alábbi szempontokat kell figyelembe vennie: az ügyelosztási rendnek minden bíróra, bírósági titkárra, bírósági ügyintézőre ki kell terjednie, azokra is, akik részben vagy egészben nemperes ügyszakban dolgoznak (teljesség elve); az ügyelosztási rendet általános módon kell megalkotni úgy, hogy abból meghatározható legyen, hogy az érkező ügyet melyik bírónak (bírói tanácsnak), bírósági titkárnak, bírósági ügyintézőnek kell intéznie (absztraktság elve); az ügyelosztási rendet a kiosztás szempontjaira vonatkozóan naptári éven belül kizárólag előre meghatározott eljárási rend alapján lehet csak megváltoztatni (állandóság és évenkéntiség elve); az ügyelosztási rendben meg kell határozni, hogy milyen időszakonként kell megvizsgálni a kiosztásnak a bírák, a bírósági titkárok, a bírósági ügyintézők közötti munkateher jelentős eltérését eredményező hatását (munkateher kiegyenlítésének elve), továbbá az ügyelosztási rend módosításának feltételeit; a korábban kiosztott ügy átosztásakor is az ügyelosztási rend alapelveinek megfelelően kell eljárni (az alkalmazandó szabályok azonosságának elve); az ügyelosztás módszerét előre meghatározott elvek mentén, kiszámíthatóan és átláthatóan kell meghatározni úgy, hogy abban szubjektív döntések egyáltalán nem játszhatnak szerepet (az ügyelosztási technikák variálhatóságának elve). Az OBH utasítás - visszaulva a Büsz. 31. §-ára - szintén meghatározza az ügyelosztási módszereket.

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 6. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.

2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a törvényes bíróhoz való joggal kapcsolatban

A 993/B/2008. számú AB határozat indokolása rögzíti, hogy *„annak megítélésekor, hogy a konkrét ügyben ki tekinthető törvényes bírónak, ugyanilyen súllyal jönnek számításba - többek között - az eljárási törvénynek a hatáskörre, illetékességre, a jogorvoslati rendre és a tisztességes eljárás követelményének biztosítására vonatkozó további rendelkezései¹”*. Az AB határozat leszögezi azt is, hogy a törvényes bírótól való elvonás tilalma - az önkényes ügyelosztási renddel szemben - az eljárás résztvevőit megillető biztosíték, melynek csak egyik eleme a Bszi. szabályaira épülő szolgálati beosztás szisztémája.

Az Alkotmánybíróság a 166/2011. (XII. 20.). számú AB határozatában is foglalkozott a törvényes bíróhoz való joggal, s utalt az Emberi Jogok Európai Bírósága DMD GROUP a.s. kontra Szlovákia ügyben 2010. október 5. napján hozott ítéletére, mely szerint *„egy, a bírósági munkateher enyhítése címén végrehajtott átszignálással összefüggő ügyben [...] a bírói függetlenségnek és a jogbiztonságnak a jogállamiság szempontjából betöltött kiemelkedő jelentősége azt igényli, hogy rendkívül világosak legyenek azok a szabályok, amelyeket egy adott ügyben kell alkalmazni, világos biztosítékok legyenek az objektivitás és az átláthatóság végett és mindenekelőtt annak érdekében, hogy az önkényességnek a látszatát is elkerüljék az ügyek bírókra való kiszignálásában²”*. A konkrét ügyben *„mivel a munkateher megosztására vonatkozó eljárási szabályok sem kimerítőek nem voltak, és jelentős mozgásszabadságot biztosítottak az adott bíróság elnökének, a szlovák kormány nem tudta meggyőzően bizonyítani, hogy az átszignálás objektív alapokon nyugodott-e és az*

1 993/B/2008. számú AB határozat indokolása III.2. pontja

2 166/2011. (XII. 20.). számú AB határozat indokolásának III.1. pontja

átszignálásban megvalósult igazgatási mérlegelés átlátható paraméterekre mutatott-e³.

Az Alkotmánybíróság adott ügyben úgy ítélte meg, hogy „egy, az általános illetékességi szabályok szerint eljáró bíróság helyett egy adott ügycsoport ügyeinek egy másik bíróság illetékességébe történő áthelyezése csak abban az esetben egyeztethető össze az Egyezményvel, ha annak anyagi jogi és eljárásjogi szabályait, illetve előfeltételeit átlátható, előre rögzített, világos, objektív paraméterek felhasználásával rögzíti a törvényhozó, amely nem (vagy csak minimálisan) hagy teret a diszkrecionális jogkörnek, és ahol a tényleges döntés meghozatala a független, pártatlan bírósági rendszer saját intézményei révén történhet⁴”.

Az Alkotmánybíróság a 36/2013. (XII. 5.) AB határozatában utalt az Emberi Jogok Európai Bírósága Kacius és Kotorri kontra Albánia ügyben hozott döntésére, melynek alapját képező tényállás szerint a bíróságok túlterheltsége miatti bírókirendelés keretében hadbírókat küldtek egy nem katonai vagy rendőri büntetőügy tárgyalására. A Bíróság szerint „a „törvény által létrehozott” mondatrész nemcsak a bíróság létrehozására és illetékességére vonatkozó törvényhozást fedi le, hanem minden egyes ügyben az eljáró bírói tanács összeállítását is. Az Egyezmény 6. cikk 1. pontjában említett bíróságnak egy sor más feltételnek is meg kell felelnie, ideértve tagjainak függetlenségét, szolgálati idejüket, pártatlanságukat és az eljárási garanciák létét⁵”. Az „ügyáthelyezéssel” AB határozathoz dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleményt fűzött, melyben nem értett egyet a testület határozatával. Véleménye szerint az ügyáthelyezés jogszerű, ugyanis „az OBH elnöke által kijelölt bíróságok vezetője szignálta ki az ügyeket az általános ügyelosztási rend alapján az ugyanolyan hatáskörrel, képzettséggel, és gyakorlattal rendelkező bírókra, mint amilyen bírók a Fővárosi Törvényszéken bíráskodnak⁶”. Ebből következően a különvéleményt jegyző alkotmánybíró is arra jutott, hogy a törvényes bíróhoz való jog tartalma magában foglalja az adott ügycsoportban ítélező bírák képzettségét és gyakorlatát.

3 166/2011. (XII. 20.). számú AB határozat indokolásának III.1. pontja

4 166/2011. (XII. 20.). számú AB határozat indokolásának III.1. pontja

5 36/2013. (XII. 5.). számú AB határozat indokolásának III. rész 52. margószám

6 36/2013. (XII. 5.). számú AB határozathoz fűzött, dr. Szívós Mária alkotmánybíró által jegyzett különvélemény 169. margószáma

3. Ki a „törvényes bíró”?

Dr. Osztovits András tanulmányában azt írja, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság a törvényes bíróhoz való jog tartalmát úgy jelölte meg, hogy *„ezen jog a jogállam általános tárgyilagossági parancsának különleges kifejeződése, amely biztosítja, hogy az eljáró bíró általánosságban, előre meghatározott módon és nem pedig ad hoc vagy ad personam legyen megrendelhető”*⁷. A német alaptörvény alapján *„minden olyan szabályból, ami a törvényes bíró meghatározását szolgálja, amilyen egyértelműen csak lehet, előre ki kell derülnie, hogy melyik bíróság, ítélkező testület, illetve bíró jogosult az adott ügyben eljárni”*⁸.

Fentiek alapján a törvényes bíró fogalma az alábbi lehetne: az ügyelosztási rend szerint az adott ügycsoportra, ügycsoportokra kijelölt azon bíró, aki képzettsége és gyakorlata alapján alkalmas az ilyen típusú ügyek intézésére.

A fenti definíció alkalmazása a tanulmány elején felvetett probléma kapcsán azt jelenti, jelentheti, hogy az akár évtizedes munkaügyi bírói gyakorlattal rendelkező bírák ügyelosztási rendben keresztül történő kizárása a korábban munkaügyi, 2018. január 1-jétől azonban közigazgatási ügyekből végső esetben a törvényes bíróhoz való jog sérelmét jelentené. De ugyanilyen visszásság merül fel akkor is, amennyiben két közigazgatási ügyszakos bíró között tesz különbséget az adott bíróság elnöke az ügyelosztási rendben - mindenfajta átlátható, objektív indok nélkül kizárva egyiket bizonyos ügyek intézéséből. Még súlyosabbá teszi a helyzetet az a körülmény, ha a fentiek szerint kizárt bíró az adott ügycsoportra vonatkozóan rendelkezik a megfelelő végzettséggel, képzettséggel, míg a másik bíró nem. S ha lehet még fokozni, a legsúlyosabb helyzet akkor áll elő, amennyiben a fenti visszás helyzet „haszonélvezője” az ügyelosztási rendet meghatározó bírósági elnök.

A Bűsz. 31. §-a az ügyelosztási módszerek egyikeként nevesíti a bírák közötti szakosodás figyelembevételét, mely álláspontom szerint a munkaügyi jellegű közigazgatási perek ügyelosztási rendben történő „kiosztása” kapcsán jelenthet jogszabályi segítséget - a megfelelő bírói

⁷ Osztovits András: A törvényes bíróhoz való jog a német szövetségi-és az osztrák alkotmánybíróságok joggyakorlatában In.: Jogtudományi Közlöny, 2005. október 421. o.

⁸ Osztovits András: A törvényes bíróhoz való jog a német szövetségi-és az osztrák alkotmánybíróságok joggyakorlatában In.: Jogtudományi Közlöny, 2005. október 422. o.

gyakorlattal és az ehhez szükséges képzettséggel rendelkező bírának rendelve az ilyen típusú ügyeket.

A bíróságok igazgatási szabályzatáról szóló OBH utasítás pedig külön is nevesíti az ügyelosztási rend meghatározása során figyelembe veendő szempontok között azt, hogy az ügyelosztás módszerét előre meghatározott elvek mentén, kiszámíthatóan és átláthatóan kell meghatározni úgy, hogy abban szubjektív döntések egyáltalán nem játszhatnak szerepet. E szempont következetes érvényre juttatása révén válhatnak elkerülhetővé az olyan helyzetek, hogy a bírósági elnök az adott bíró szakmai gyakorlatát, s megfelelő végzettségét háttérbe helyezve egyéb, nem körülhatárolt, homályos, szubjektív szempontok mentén zár ki bizonyos bírákat meghatározott ügyek intézéséből, más bírákat pedig ezen ügyek tekintetében „helyzetbe hoz”.

A fent említett elvek gyakorlati érvényesülésének akadályát azonban elsősorban az képezi, hogy az adott bíróság elnöke a bírák véleményének kötelező figyelembevételével határozza meg az ügyelosztási tervet, adott esetben még a bírói tanácsi és kollégiumi véleménytől is eltérő tartalommal - s ilyen esetben semmilyen jogszabályi rendelkezés nem tartalmaz „jogkövetkezményt”. Jóllehet ilyen esetben még az „ügyáthelyezési” AB határozat alapjául szolgáló helyzet is előállhat.

Hivatkozok még az Emberi Jogok Európai Bírósága 57774/13. számú (Miracle Europe Kft. kontra Magyarország) ítéletében a Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága (Velencei Bizottság) CDL-AD(2012)001. számú dokumentumára, melyben rögzítésre került, hogy az eljáró egyes bírók (illetve tanács) előzetes meghatározásának rendje egy bíróságon belül, vagyis az általános és objektív alapelvek alkalmazása, kulcsfontosságú. Egyértelműen kell jelezni, ki viseli a megfelelő ügykiosztásért a végső felelősséget. A nemzeti jog esetenként rendelkezik arról, hogy a bíróságok elnökei jogosultak kijelölni az egyes eljáró bírákat. Ebben a jogkörben azonban van tere a mérlegelésnek, amellyel az elnök visszaélhet, például nyomást gyakorolhat a bírókra azzal, hogy túlterheli őket ügyekkel, vagy éppen csak jelentéktelen ügyeket rendel hozzájuk. Arról is gondoskodhat, hogy egyes politikailag érzékeny ügyek bizonyos bírókhoz kerüljenek, vagy bizonyos bírókhoz ne kerüljenek. Ezzel rendkívül hatékonyan lehet befolyásolni a folyamat végeredményét.

Ahhoz, hogy a fenti elv 2018. január 1. napjától kezdődően a közigazgatási jogi ítélezésben is érvényesülhessen, álláspontom szerint az ügyelosztási rendre vonatkozó rendelkezések módosítása szükséges.

IV. Módosítási javaslatok

Ahhoz, hogy az előző fejezetben részletezett elv 2018. január 1. napjától kezdődően a közigazgatási jogi ítélezésben is érvényesülhessen, álláspontom szerint az ügyelosztási rendre vonatkozó rendelkezések módosítása szükséges.

A III.1. pontban bemutattam a törvényes bíróhoz való jog és az ügyelosztási rend megjelenését a különböző jogszabályokban.

Fontos lenne garanciális szabályként a Bszi. 9. §-át kiegészíteni azzal, hogy amennyiben a bírósági elnök (adott esetben a helyi bíróság elnöke) az ügyelosztási rendet módosítani kívánja, úgy a módosítást köteles megindokolni. Amennyiben módosítás van tehát a bírói tanács, illetve a kollégiumok a módosítás indokának ismeretében véleményezzék az ügyelosztási rendet (tervezetet). Indokolt lenne a Bszi.-ben szabályozni elsőként, hogy az ügyelosztási rend tervezet az, amelyet az előbb említett Bszi. 9. § (1) bekezdése alapján a bírói tanács, illetve a kollégium véleményez. A véleményezés ugyanis azt jelenti, hogy még nincs egy véglegesített ügyelosztási rend. A bírói tanács és a kollégium véleményének ismeretében készíti aztán el a bíróság elnöke a véglegesített ügyelosztási rendet. Fontos kiemelni, hogy a Bszi. 9. § (1) bekezdése csupán a bírói tanács és a kollégium véleményének a beszerzését írja elő, a bírakkal való egyeztetést nem tartalmazza, ez csupán az OBH utasítás 114. § (2) bekezdésében van rögzítve. Ugyancsak itt van rögzítve, hogy a bírák véleménye az ügyelosztási rend tervezet kialakításánál nem köti a közigazgatási és munkaügyi bíróság elnökét.

Mind az OBH utasítás, mind pedig a Bszi. fenti szabályai után kérdésként merül fel, hogy köti-e egyáltalán valami a hatályos szabályok szerint a bíróság elnökét az ügyelosztási rend kialakításánál.

Melyek azok a garanciális szabályok, amelyek biztosítják, hogy a szubjektív döntések egyáltalán ne játsszanak szerepet az ügyelosztási rendben. Hangsúlyozom, itt nem a szignálásról, hanem az ügyelosztási rend kialakításáról, az egyes ügycsoportok bírók vagy tanácsok általi tárgyalásáról van szó. A Bszi. 10. § (3) bekezdése ugyan rendelkezik arról, hogy az ügyelosztási rend kialakítása során figyelembe kell venni és törekedni kell az arányos munkateher megvalósítására is, de olyan garanciális szabályt nem iktat be, amely azt írná elő - amelyre már a fentiekben utaltam -, hogy milyen szempontok alapján kell, illetve lehet megváltoztatni az ügyelosztási rendet.

Fontosnak tartom, hogy az előző év/évek ügyelosztási rendjének megváltoztatását a bíróság elnöke köteles legyen megindokolni. Ezen indokolás alapján érdemben tárgyalja a kollégium, illetve a bírói tanács, hogy mennyire megalapozott az ügyelosztási rend és e vélemény alapján, ha továbbra sem fogadja el a bíróság elnöke a testület véleményét, úgy a bíróság elnöke az érintett bírakkal és a fenti testülettel közösen folytasson le egy szakmai megbeszélést. Mindezek eredményeként a kollégium „kezébe kell tenni” a végső döntést az ügyelosztás végső kialakításánál. Ezzel biztosítható, hogy mind a bírói tanács, mind pedig a kollégium véleményezési jogosítványa ne formális legyen, hanem valóban tartalmaz szakmai és igazgatási döntés.

Sem a Bszi.-ből, sem pedig az OBH utasításból egyértelműen nem állapítható meg, hogy mi annak a jogkövetkezménye, ha a bíróság elnöke az érintett bírakkal „nem egyeztet”, „véleményüket” nem szerzi be.

Fontosnak tartom, hogy az OBH utasítás 114. § (2) bekezdésének első mondatát szükséges lenne kiegészíteni azzal, hogy „a törvényszék illetékességi területéhez tartozó járásbírói, közigazgatási és munkaügyi bírósági elnök a tárgyévvel megelőző év november 10. napjáig ügyelosztási rend tervezetet készít, melyet a törvényszék elnökének **a bírakkal történt egyeztetésről/véleményről készült emlékeztetővel együtt megküld.**

Mindezek mellett a - jelenlegi törvényi rendelkezések és az OBH utasításban rögzítettek alapján - szükséges azt is végig gondolni, hogy a törvényszék elnökének a jelenlegi szabályozások mellett van-

e lehetősége arra, hogy a II. pontban írtakat megakadályozza. Ezek a lehetőségei áttételesen véleményem szerint jelenleg is megvannak, amelyet az OBH utasítás 120. § (1) bekezdése az alábbiak szerint tartalmaz: a bíróság elnöke az általa irányított bíróságon az arányos munkateher megteremtése és fenntartása, valamint az ügyérkezési és létszám-aránytalanság kiküszöbölése érdekében folyamatos ellenőrzést végez, elősegítve a bíróságon folyamatban lévő ügyekben az eljárási határidők és az ügyvitel szabályainak megtartását, az ügyek ésszerű határidőn belüli befejezését.

Utalok még az OBH utasítás 26. §-ára is, amely az ítélőtábla és a törvényszék elnökének felügyeleti jogköréről tartalmaz rendelkezéseket: az ítélőtábla elnöke az ítélőtáblán, a törvényszék elnöke a törvényszéken és a törvényszék illetékességi területén működő járásbíróságokon, közigazgatási és munkaügyi bíróságon a Bszi. 119. § g) pontja szerinti irányítási és ellenőrzési feladata keretében e szabályzatban írtak alkalmazásával figyelemmel kíséri, hogy a nála alacsonyabb beosztású bírósági vezetők: miként teljesítik az igazgatási tevékenységükre vonatkozó jogszabályokban, az OBH elnökének szabályzataiban és határozataiban, az ítélőtábla, a törvényszék elnökének szabályzóiban, a bíróság munkatervében, a bíróság szervezeti és működési szabályzatában meghatározott feladataikat és a hatáskörükbe tartozó ellenőrzési tevékenységüket.

Az OBH utasítás 27. § (1) bekezdésének f) pontja pedig többek között a közigazgatási és munkaügyi bíróság elnökének feladatai között sorolja fel, a bíróság ügyelosztási rendjének a meghatározását.

A Bszi. 119. § b) pontja szerint a bíróság elnöke irányítja és ellenőrzi a nála alacsonyabb beosztású bírósági vezető igazgatási tevékenységét.

A Bszi. 120. § szerint pedig a törvényszék elnöke a 119. §-ban meghatározott feladatokon túl irányítja és ellenőrzi a területén működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok, valamint a járásbíróságok elnökének igazgatási tevékenységét.

A Büsz. 31. §-a tartalmazza többek között, hogy az ügyelosztási renden belül, ügyelosztási módszerként alkalmazandó különösen az f) pont szerint az ügyszakonként, ügycsoportonkénti, az

ügy tárgya szerinti szakosodás.

Összefoglalva röviden csupán arra kívántam rámutatni - a teljesség igénye nélkül -, hogy rendkívül fontos alkotmányjogi szempontból is a törvényes bíróhoz való jog, a bírói függetlenség szempontjából, hogy az objektív, szakmai és ésszerűség elve mentén kerüljön kialakításra az ügyelosztási rend. A szakmai közvélemény, illetve az állampolgár is inkább a szignálásra, vagyis a már meglévő ügyelosztási renden belüli ügyek kiosztására koncentrál, jóllehet legalább ilyen fontos az „eredő”, a kiindulási pont, vagyis az ügyelosztási rend fenti szempontok mentén való kialakítása. Ennek garanciális szabályait ugyan tovább lehet növelni - ennél csak egy-két fontosabb momentumra tudtam utalni most -, de a jelenlegi szabályozások is véleményem szerint, még ha áttételesen is, de biztosítják a törvényszék elnökének az igazgatási feladatai körében azt a lehetőséget, hogy a kifejtett elvek és szempontokat sértő végleges ügyelosztási rend kialakítását megakadályozza az érintett bírák véleményének, a bíróság elnökének, a kollégium és bírói tanács véleményének ismeretében.

Ugyanakkor az sem vitás, hogy az ügyelosztási rend terén szükségesnek mutatkozik az egyértelműbb és az ügyelosztási rendre fókuszáló szabályok megalkotása.

Felhasznált irodalomjegyzék:

1. Osztovits András: A törvényes bíróhoz való jog a német szövetségi-és az osztrák alkotmánybíróságok joggyakorlatában In.: Jogtudományi Közlöny, 2005. október 420-429. oldal

Felhasznált jogszabályok jegyzéke:

1. a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
2. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
3. Alaptörvény
4. a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet
5. a bíróságok igazgatásáról rendelkező szabályzatról szóló 6/2015. (XI. 30.) OBH utasítás
6. az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény
7. 993/B/2008. számú AB határozat
8. 166/2011. (XII. 20.). számú AB határozat
9. 36/2013. (XII. 5.). számú AB határozat